

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIRETO  
ESCOLA DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

Patricia Kunert dos Santos

COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL  
DE 1988

Porto Alegre  
2017

Patricia Kunert dos Santos

**COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL  
DE 1988**

Trabalho para conclusão do curso de Especialização em Advocacia de Estado e Direito Público da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em parceria com a Escola da Advocacia Geral da União.

Orientador: Dr. Carlos Eduardo Dieder Reverbel

Porto Alegre  
2017

#### CIP - Catalogação na Publicação

Santos, Patricia Kunert dos  
COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO NA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 / Patricia  
Kunert dos Santos. -- 2017.  
61 f.

Orientador: Carlos Eduardo Dieder Reverbel.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Direito, Especialização em Advocacia de Estado e  
Direito Público da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, em parceria com a Escola da Advocacia  
Geral da União. , Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Competência suplementar. 2. Competência  
legislativa. 3. Federalismo. 4. Conflitos. I.  
Reverbel, Carlos Eduardo Dieder , orient. II. Título.

Patricia Kunert dos Santos

**COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO  
FEDERAL DE 1988**

Trabalho de conclusão do curso de Especialização  
em Advocacia de Estado e Direito Público da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em  
parceria com a Escola da Advocacia Geral da  
União.

Aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

---

Professor Doutor Carlos Eduardo Dieder Reverbel  
Orientador

Aos meus pais, sempre e por tudo.  
A meu esposo, pelo incentivo.

Agradeço primeiramente a Deus, por me permitir estar “aqui” e não “lá”. E assim, me proporcionar todas as experiências e possibilidades que “aqui” tenho.

Ao meu marido, amigo e companheiro, Gustavo Golgo Kunert. És para mim, um dos maiores exemplos de estudo e dedicação.

À Dra. Esmerinda Dias Batista e Souza, grande mestra e amiga.

À Lisiane Ferrazo Ribeiro, pela confiança depositada, para mim és muito mais que a Procuradora Regional da União na 4ª Região.

Ao querido professor e orientador Carlos Eduardo Dieder Reverbel, que me despertou em meu coração sinceros sentimentos pelos estudos do Federalismo.

E a todas as pessoas que de forma direta ou indireta, me apoiaram e torceram pelo sucesso desse trabalho.

*“Busca-se assim, outra forma de compreendê-las (as competências legislativa) e de trabalhar com elas, examinando-se o federalismo como fonte não só de limites, mas também de possibilidades.” (Thiago Magalhães Pires)*

## RESUMO

O presente estudo tem como finalidade uma releitura do tema relativo à *competência suplementar dos municípios*, nos termos propostos pela Constituição Federativa de 1988. Para desenvolvimento do referido tema, realizou-se uma análise sobre o federalismo, seu surgimento e características. Seguindo no estudo avaliou-se como se deu o surgimento da nova Federação brasileira após a promulgação da Constituição Cidadã, passando-se à definição das competências constitucionais, por ela abarcadas, em moldes até então inéditos, à competência suplementar conferida aos municípios e os conflitos que dela decorrem. Chegando-se a conclusão de que passados quase trinta anos da inauguração dessa nova ordem, muito ainda se tem a aperfeiçoar em nosso regime federativo. Mormente quanto a de definição de critérios para delimitarem a aplicação das regras de competências legislativas, de forma que sejam reduzidos os inúmeros conflitos hoje dirimidos pelo Supremo Tribunal Federal (órgão com competência constitucional para enfrentar referido assunto). A metodologia utilizada foi a da pesquisa doutrinária, legislativa e jurisprudencial.

Palavras chaves: Competência suplementar. Competência legislativa. Federalismo. Conflitos.



## **ABSTRACT**

The present study has as a purpose a re-reading of the theme related to the supplementary competence of the municipalities, in the terms proposed by the Federal Constitution of 1988. For the development of this theme, an analysis was made on federalism, its emergence and characteristics. Following the study, it was evaluated how the emergence of the new Brazilian Federation occurred after the promulgation of the Citizen Constitution, passing to the definition of the constitutional competences, which encompassed, until hitherto unpublished, the additional competence conferred on the municipalities and the conflicts Resulting from it. Coming to the conclusion that almost thirty years after the inauguration of this new order, much still has to be perfected in our federative regime. The definition of criteria to delimit the application of the rules of legislative powers, so as to reduce the numerous conflicts now decided by the Federal Supreme Court (body with constitutional jurisdiction to deal with this matter). The methodology used was that of doctrinal, legislative and jurisprudential research.

Keywords: Supplemental competence. Federalism. Conflicts.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 O ESTADO FEDERAL.....	13
2.1 CARACTERÍSTICAS DO ESTADO FEDERAL.....	19
<b>3 O SURGIMENTO DA NOVA FEDERAÇÃO BRASILEIRA.....</b>	<b>28</b>
3.1 AS COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS NA CF 88.....	29
<b>3.1.1 A Competência Suplementar dos Municípios.....</b>	<b>33</b>
<b>4 A NOVA ORDEM JURÍDICA DOS MUNICÍPIOS.....</b>	<b>41</b>
4.1 Os Conflitos de Competências Legislativas.....	44
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>58</b>
<b>7 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>59</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho pauta-se na necessidade de provocar discussões sobre um dos temas, pouco explorados, desde a promulgação da última ordem constitucional em 1988, *a competência suplementar dos municípios*.

Passando por um breve histórico sobre o federalismo, seu surgimento e características, à definição de competências dada pela Constituição Federal de 1988. Chega-se a uma análise, sobre a competência suplementar conferida aos municípios, a partir da ordem constitucional de 1988 e os conflitos que dela decorrem.

Constatou-se que após o decurso de quase trinta anos, ainda existem dificuldades quanto à interpretação e aplicabilidade da referida norma constitucional, que em sua origem, foi editada com a finalidade dentre outras coisas, restaurar o equilíbrio nas relações federativas.

Motivo de incontáveis conflitos e controvérsias, a discussão sobre o tema tem se encerrado, em decisões judiciais emitidas pela Suprema Corte, onde curiosamente, em sua grande maioria, decidiu-se pela competência legislativa da *União*.

Resta demonstrado, que o federalismo, que define as competências federativas, vem sendo tratado *apenas como fonte de limites, quando deveria ser tratado como uma inesgotável fonte de possibilidades*.

Nesse sentido, urgente a necessidade de se repensar sua interpretação e aplicabilidade, inclusive, quanto à repartição das competências prevista pelo constituinte em 1988. E especialmente, no que tange à competência suplementar dos municípios, ente mais próximo do cotidiano das pessoas e onde acontece toda a vida dos cidadãos que compõem a Federação Brasileira.

Ressalte-se, que o atual momento histórico, onde predominam várias crises, financeira, política, moral e institucional, deve ser visto e aproveitado

como valiosa oportunidade, para se repensar, reorganizar e enfrentar problemas antigos e persistentes, dentre eles, os conflitos de competência em matéria legislativa suplementar, que pode ser uma das tantas soluções necessárias ao deslinde da crise.

Por fim, o presente trabalho não tem a pretensão de esgotar o tema, mas tão somente, provocar o ânimo da discussão e do debate, de um tema tão pouco estudado e de tamanha relevância. Críticas e sugestões serão bem-vindas.

## 2 O ESTADO FEDERAL

A forma federativa de Estado, com características definidas e voltadas para fins específicos, teve sua origem nos Estado Unidos da América e data de 1787.

Fernanda Dias Menezes de Almeida, em sua obra, discorre de forma clara:

Quando o tema é federalismo, o que de pronto ocorre colocar como primeira consideração de ordem histórica é que o modelo federal de Estado, como o conhecemos contemporaneamente, corresponde a uma criação dos convencionais de Filadélfia, reunidos em 1787 com o objetivo de aprimorar a união dos Estados em que se haviam convertido, com a independência, treze das colônias britânicas da América do Norte.<sup>1</sup>

Essa forma de Estado foi reproduzida e atualmente, encontra-se distribuída em cerca de vinte e quatro nações, como leciona Juraci Mourão Lopes, em sua doutrina:

O Estado Federal, portanto, com características bem definidas e voltadas para propósitos específicos, surgiu verdadeiramente nos Estados Unidos no limiar entre a Idade Moderna e a Idade Contemporânea. Dada a sua estreita relação com os ideais liberais iluministas que vieram a convulsionar o mundo ocidental nas décadas seguintes, verificou-se sua reprodução, sem prejuízo das necessárias adaptações, em outros países como Argentina, Canadá, Suíça e mais tardiamente Brasil, URSS e Alemanha unificada. Atualmente, dá-se notícia de 24 nações que se organizam sob o modelo federalista.<sup>2</sup>

Portanto, o modelo matriz de Estado Federal, distribuído em grande parte do mundo, corresponde ao modelo criado pela união das treze colônias britânicas da América do Norte.

Referido modelo tinha por escopo proporcionar eficiência às instituições de governo e afastar os temores do autoritarismo, e na lição de Fernanda Dias

---

<sup>1</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013.p.03.

<sup>2</sup>FILHO, Juraci Mourão Lopes. COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS: Na constituição e nos precedentes do STF. Bahia,2012.p.20-21.

de Menezes, acabou por tornar-se a mais brilhante contribuição da América ao Estado Moderno, vejamos:

[...] o que se desejava então era criar um governo nacional suficientemente forte para exercer certos poderes gerais, mas não tão poderoso que pudesse ameaçar as liberdades individuais.

Pois bem, a solução federativa que prevaleceu na Convenção de Filadélfia, muito mais do que um mero acordo entre Estados, muito mais do que um meio-termo no avanço rumo à centralização, mostrou-se alternativa altamente eficaz, tanto no proporcionar eficiência às instituições de governo, quanto no afastar os temores do autoritarismo.

Terá sido mesmo a Federação, nos moldes em que foi estruturada, a contribuição mais prestante da América à teoria e a prática do Estado Moderno.<sup>3</sup>

O Estado Federal acabou espalhado pelas nações, no entanto, sua classificação apresenta-se de forma variada, dependendo da realidade política de cada país, como esclarece Thiago Magalhães Pires:

Como mencionado, varia bastante a conformação concreta dos Estados federais pelo mundo: há federações republicanas (EUA, Rússia) e monárquicas (Canadá, Malásia); desenvolvidas (Suíça, Alemanha) e em desenvolvimento (México, Argentina); presidencialistas (Brasil, Venezuela) e parlamentaristas (África do Sul, Austrália), dentre muitas outras classificações possíveis e imagináveis.<sup>4</sup>

Dessa forma, difícil encontrar consonância na classificação doutrinária, que lança mão de uma farta nomenclatura quanto às características como informa Carlos Eduardo Dieder Reverbél:

[...] O federalismo criou tipificações próprias para acompanhar a evolução do processo formativo e organizativo dos Estados. Assim tivemos federalismo simétrico e assimétrico, cooperativo e competitivo, centrípeto e centrífugo, por agregação e segregação. [...] Há quem fale em Federalismo orgânico, de integração, de equilíbrio, de segundo grau, por regiões.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013.p.05.

<sup>4</sup>PIRES, Thiago Magalhães. AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: Uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo. Belo Horizonte:2015.p.57.

<sup>5</sup>REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. O FEDERALISMO NUMA VISÃO TRIDIMENSIONAL DO DIREITO. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 17/18.

Nesse contexto de diversidade de tipologias, importante o exame, ainda que superficial, de algumas dentre elas, abaixo.

**(i) Federalismo por agregação ou segregação/desagregação:** essa classificação leva em consideração a formação histórica e a origem do federalismo. Carlos Eduardo Dieder Reverbel discorre sobre o tema:

O devido processo histórico de formação dos Estados modernos legou-nos dois modelos básicos: a **agregação** de Estados soberanos que decidem federar-se (caso dos Estados Unidos da América), e a **segregação** de Estados já aglutinados, já unidos, com províncias autônomas, que por decreto, se separam (caso do Brasil).<sup>6</sup>

Assim, temos no **federalismo por agregação**, os Estados independentes ou soberanos resolvem abrir mão de uma parcela de sua soberania para agregar-se entre si e formarem um novo Estado, agora Federativo, passando a ser, entre si, autônomos. A indissolubilidade do vínculo federativo visa maior solidez e estabilidade do que, por exemplo, no sistema confederado<sup>7</sup>. Como exemplo, podemos citar os Estados Unidos, Alemanha e Suíça.

No **federalismo por segregação ou desagregação**, a federação surge a partir de um Estado unitário que resolve descentralizar-se<sup>8</sup>. O Brasil é exemplo de federalismo por segregação, que surgiu a partir da proclamação da República, sendo consolidado pela Constituição de 1891.

**(ii) Federalismo dual ou cooperativo:** ao analisar o modo de separação das competências a doutrina identificou duas características.

---

<sup>6</sup> REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. O FEDERALISMO NUMA VISÃO TRIDIMENSIONAL DO DIREITO. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 20.

<sup>7</sup> LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 16ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. P. 419.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 420.

No **Federalismo dual**, a separação de atribuições entre os entes federados é extremamente rígida, não admitindo cooperação entre os Estados membros. O exemplo seria os Estados Unidos em sua origem.

Em contraposto à rigidez do modelo dual (clássico), surge o **Federalismo cooperativo**, onde as competências são exercidas de modo comum ou concorrente, estabelecendo uma aproximação entre os entes federados que passam a atuar em conjunto. Parte da doutrina adverte para o risco presente nesse modelo quanto a instituir um “federalismo de fachada”, apto a propiciar o fortalecimento do órgão central em detrimento dos demais entes federativos, gerando uma sobreposição da União, caracterizando um federalismo de subordinação<sup>9</sup>. O modelo brasileiro pode ser classificado como federalismo cooperativo.

Carlos Eduardo Dieder Reverbel, muito bem explica essa classificação:

O federalismo pode ser classificado em dual **competitivo** ou **cooperativo**. No primeiro caso é comum a existência de uma dualidade de competências. Pretende-se, pela duplicação da máquina administrativa do Estado dar maior autonomia (liberdade) às partes componentes da federação. Este modelo *mutuamente exclusivo, reciprocamente limitativo* preserva uma área de poder rigorosamente delimitada à esfera do poder central e à esfera do poder local. [...]

O modelo **cooperativo** assentou-se sob o princípio democrático, social e federal. A inter-relação das instâncias de poder, bem como a colaboração delas é mecanismo marcante deste modelo. O desenvolvimento de mecanismos de aproximação, cooperação, auxílio e ajuda dos governos (central e local) são supervalorizados. Tal modelo foi desenvolvido na Alemanha no segundo pós-guerra, iniciado pela constituição de Weimar, de 1919, e institucionalizado pela constituição de Bonn, de 1949.<sup>10</sup>

**(iii) Federalismo simétrico e assimétrico:** a simetria ou assimetria do federalismo decorre de fatores variados, como por exemplo, a distribuição de competências aos Estados-membros, a língua, cultura, desenvolvimento, etc.

<sup>9</sup> LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 16ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. p.420.

<sup>10</sup> REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. O FEDERALISMO NUMA VISÃO TRIDIMENSIONAL DO DIREITO. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 18-19.



No **Federalismo simétrico**, constata-se uma homogeneidade de cultura, desenvolvimento, bem como a língua, por exemplo, como nos Estados Unidos. Já no **Federalismo assimétrico**, há diversidade de línguas e cultura, como é o caso do Canadá, um país bilíngue e multicultural.

Nesse sentido, novamente citamos Carlos Eduardo Dieder Reverbel, p.18:

Se a Constituição atribui o mesmo grau de poderes, encargos e competências aos Estados há de se falar em **simetria**. Se, de outro lado, a Constituição atribui poderes, encargos e competências em graus diferenciados aos Estados há que se falar em **assimetria**.<sup>11</sup>

O Brasil é considerado um país de federalismo assimétrico. No entanto, a doutrina diverge, apontando um “erro de simetria”, uma vez que os Estados membros são tratados de forma idêntica, por exemplo, quanto à representação política no congresso, não importando sua extensão territorial, seu desenvolvimento econômico, cultural, etc., como defende Pedro Lenza:

No Brasil há um certo “**erro de simetria**”, pelo fato de o constituinte tratar de modo idêntico os Estados como, por exemplo, se verifica na representação no Parlamento (cada Estado, não importa o seu tamanho, o seu desenvolvimento, elege o número fixo de três Senadores, cada qual com dois suplentes – art. 46, §§1º e 3º). O constituinte deveria ter considerado a dimensão territorial, o desenvolvimento econômico, a cultura etc., tratando, dessa forma, de modo assimétrico os entes federativos. Essa distinção, naturalmente, não poderia significar a preferência de um ente federativo em relação ao outro, sob pena de desvirtuar o texto constitucional.<sup>12</sup>

**(iv) Federalismo centrípeto e centrífugo:** essa característica decorre do grau de concentração de poder.

No **Federalismo centrípeto**<sup>13</sup>, a maior parte das competências estão alocadas no ente central, restringindo-se competências dos entes periféricos.

<sup>11</sup> REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. O FEDERALISMO NUMA VISÃO TRIDIMENSIONAL DO DIREITO. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 18.

<sup>12</sup> LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: 2012. p. 421.

<sup>13</sup> FILHO, Juraci Mourão Lopes. Competências Federativas: Na Constituição e nos precedentes do STF. Bahia: Editora Jus Podivm, 2012. p.32

Um bom exemplo desse modo centrípeto de federalismo é o Brasil, onde cerca de 70% das competências estão reservadas à União. Já no **Federalismo Centrifugo**, os entes periféricos é que disfrutam de maior parte das competências federativas. Conforme Carlos Eduardo Dieder Reverbel:

Assim, se a concepção do constituinte federal inclinar-se pelo fortalecimento do poder central em detrimento do poder local, estaremos diante de um federalismo **centrípeto**, pois, os poderes, encargos e competências tendem a ficar mais nas mãos da União do que nas mãos dos Estados, ou mesmo dos Municípios. Ao passo que se a concepção tender à preservação do poder local em detrimento do poder central estaremos diante de um federalismo **centrifugo**, pois os poderes, encargos e competências tendem a ficar mais nas mãos dos Estados-Membros, ou Municípios, do que nas mãos da União.<sup>14</sup>

Quanto a essa classificação, parte da doutrina defende a existência de um **Federalismo de equilíbrio**<sup>15</sup>, que foge dos extremos propostos pelos dois tipos anteriores, estabelecendo um balanceamento entre as partes federadas, com vista a manter a harmonia e reforçando-se as instituições.

A vasta doutrina traz ainda outros tipos de Federalismo<sup>16</sup>, que não decorrem de uma atividade classificatória, mas de uma simples qualificação. Como é o caso do **Federalismo orgânico**, **Federalismo de integração** ou **ainda Federalismo de segundo grau**, em todos eles se verifica a prevalência de ascendência do ente central, sobre o periférico de tal forma que coloca em risco a própria efetividade da federação.

---

<sup>14</sup>REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. O FEDERALISMO NUMA VISÃO TRIDIMENSIONAL DO DIREITO. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 19/20.

<sup>15</sup>O **federalismo de equilíbrio** traduz a ideia de que os entes federativos devem se manter em harmonia, reforçando-se as instituições. (LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: 2012. p. 421-422.).

<sup>16</sup>LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: 2012.; REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. O FEDERALISMO NUMA VISÃO TRIDIMENSIONAL DO DIREITO. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.; FILHO, Juraci Mourão Lopes. COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS: Na constituição e nos precedentes do STF. Bahia, 2012.; e outros.

## 2.1 CARACTERÍSTICAS DO ESTADO FEDERAL

De todo exposto, fácil verificar que não existe um único modelo federativo. No entanto, apesar de cada Estado federativo apresentar características peculiares, próprias às suas realidades locais, alguns pontos em comum podem ser apresentados.

### **(i) Soberania**

A República Federativa do Brasil, é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como primeiro de seus fundamentos a soberania.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;<sup>17</sup>

Pedro Lenza comenta sobre a soberania do Estado federal:

[...] a partir do momento que os Estados ingressam na Federação perdem soberania, passando a ser autônomos. Os entes federativos são, portanto, autônomos entre si, de acordo com as regras constitucionalmente previstas, nos limites de sua competência; a soberania, por seu turno, é característica de todo o “país”, do Estado federal, no caso do Brasil, tanto é que aparece como fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, I, CF/88).<sup>18</sup>

Assim, pode-se dizer que a soberania é o poder absoluto e perpétuo de uma República, e se manifesta, principalmente, pela constituição de um sistema de normativo capaz de estabelecer as regras fundamentais do comportamento da sociedade dentro de sua territorialidade.

---

<sup>17</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988.

<sup>18</sup> LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: 2012.p. 423.

## (ii) Constituição

Outra característica da Federação é o fato de consolidar seus fundamentos em uma Constituição. Solidificando nela, os pilares do Estado Federal, comum a todos os entes federados, como leciona Pedro Lenza:

**Constituição rígida como base jurídica:** fundamental a existência de uma constituição rígida no sentido de garantir a distribuição de competências entre os entes autônomos, surgindo, então, uma verdadeira estabilidade institucional;<sup>19</sup>

Dela se extrai o compromisso que legitima o pacto federativo, a soberania federal e a distribuição de competências entre os entes federados, de forma a consolidar a estabilidade institucional.

## (iii) Autonomia dos Estados membros

Pela Constituição, aos Estados membros é atribuída autonomia, isto é, a capacidade de auto determinação dentro do rol das competências traçadas pelo poder soberano, que lhe confere capacidade *auto organizativa*, *auto governativa*, *auto legislativa* e *auto administrativa*.

Nos termos do art. 25, *caput*, do diploma constitucional, “os *Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição*”.

Como se vê, os Estados membros de uma Federação não gozam do atributo soberania, ou seja, daquele poder de auto determinação plena, que passa a ser atributo exclusivo do Estado Federal.

Dalmo de Abreu Dallari *apud* Fernanda Dias Menezes de Almeida, p.11, apresenta resumidamente, todavia, de forma brilhante:

---

<sup>19</sup>LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: 2012.p.422.

A decisão de ingressar numa Federação é um ato de soberania que os Estados podem praticar, mas, quando isto ocorre, pode-se dizer que essa é a última decisão soberana do Estado.<sup>20</sup>

Prevalece assim, no modelo federalista brasileiro, a descentralização política, que deve ser fator de eficiência do governo, limitando o poder e evitando propósitos autoritários.

#### **(iv) Inexistência de secessão**

Diferentemente do sistema confederativo, no Estado Federal está ausente o direito de secessão, que deve ter sua proibição prevista em cláusula expressa, ou ainda, implícita no texto constitucional, de forma a garantir a indissolubilidade do pacto federativo.

Outrossim, a expressão federalismo vem do latim *foedus-eris* que se traduz em aliança.

Tal fenômeno gerava certa perplexidade: se federalismo vem do latim *foedus*, *foederis*, que significa junção, união, aglomeração, pacto, aliança, paz, como afirmar que províncias já unidas formariam Estados autônomos de uma federação? Foi isso o que realmente aconteceu no Brasil? Não, absolutamente não. As províncias do Brasil eram órgãos de um Império Unitário que souberam de sua federação por um telegrama.<sup>21</sup>

Importante salientar que desde a Antiguidade, a composição de alianças era uma praxe por motivos diversos, normalmente ligados à segurança ou economia. A inexistência de secessão reforça o caráter indissolúvel da federação, como demonstra Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Natural, ainda, é que, com vistas à preservação do Estado federal contra veleidades separatistas, tenha-se imaginado um mecanismo de defesa como a intervenção federal nos Estados-membros, justificável basicamente para garantir a unidade nacional.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *apud* ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013. p. 11.

<sup>21</sup> REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. O FEDERALISMO NUMA VISÃO TRIDIMENSIONAL DO DIREITO. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 20.

<sup>22</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013. p. 12/13.

Nesse sentido, a Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu em seu *art. 34, I*, que a tentativa de retirada ensejará a decretação de intervenção federal no Estado “rebelante”.

Trata-se, inclusive, de um limite material ao poder de emenda, de acordo com o *art. 60, §4º, I*, que determina que não seja objeto de deliberação a proposta de emenda com o fim de abolir a forma federativa de Estado.

### **(V) Repartição de competências**

No dizer de Fernanda Dias Menezes de Almeida, o primeiro elemento de um Estado Federal é a repartição das competências:

A Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas.

[...]

Sob outro viso, a repartição de competências afigura-se um imperativo do federalismo para a preservação do relacionamento harmônico entre União e Estados-membros. Sim, porque a não delimitação das atribuições do conjunto e das partes, que devem coexistir e atuar simultaneamente tornaria inevitavelmente conflituosa sua convivência, pondo em risco o equilíbrio mutuo que há de presidir a delicada parceria a que corresponde, em última análise, a Federação.<sup>23</sup>

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, dentre todas, foi a que mais evoluiu no assunto, de forma a garantir uma real autonomia dos entes periféricos locais, sem prejuízo quanto à atuação conjunta. Essa preocupação já estava expressa no trabalho da Assembleia Nacional Constituinte, por meio das Comissões e Subcomissões, conforme nos conta Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Durante os trabalhos constituintes, o tema da repartição de competências constituiu objeto de consideração primeira por três Subcomissões vinculadas à Comissão de Organização do Estado, a saber, a Subcomissão da União, Distrito Federal e Territórios, a

---

<sup>23</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013. p. 14.

Subcomissão dos Estados e a Subcomissão dos Municípios e Regiões.

Os relatórios que acompanhavam os respectivos anteprojetos demonstram claramente a posição dos membros dessas Subcomissões, favorável à modificação da estrutura federativa no sentido de uma descentralização maior que levasse à recuperação das autonomias periféricas.

Quanto à formula para se atingir esse desiderato, tomaram-na de empréstimo do anteprojeto da Comissão Afonso Arinos os relatores da Subcomissão da União e dos Estados. Tal formula recomendava uma descentralização gradual, facilitada pela criação de uma esfera comum de competências legislativas e materiais.<sup>24</sup>

Destarte, a repartição de competências é característica fundamental à garantia da autonomia do ente federado, o que vale reciprocamente para União, que de igual forma, exerce atividade legislativa, cujo objeto deverá estar definido na Constituição.

#### **(vi) Repartição de rendas**

A efetiva autonomia dos entes federados requer uma independência financeira que permita a livre deliberação sobre os respectivos e inevitáveis gastos. Segundo Pedro Lenza, *“a repartição de receitas assegura o equilíbrio entre os entes federativos”*<sup>25</sup>.

Ainda, Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Resta ponderar, por fim, que atribuir competências significa conferir poderes, mas também deveres, para cujo cumprimento é imprescindível a existência de recursos financeiros suficientes.

[...]

Na verdade, a existência de rendas suficientes é que vivifica a autonomia dos entes federados e os habilita a desempenhar suas competências.

Não é outra a razão porque, em todos os estudos pertinentes, se enfatiza a importância de uma equilibrada distribuição de rendas mormente de receitas tributárias, que não desnature o federalismo,

<sup>24</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013. p. 50.

<sup>25</sup>LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: 2012.p. 423.

pela sujeição econômica dos Estados-membros à União, com a concentração generalizada do poder financeiro no governo central em detrimento dos governos estaduais.<sup>26</sup>

No Brasil, as constituições, ao longo dos tempos, sempre definiram competências tributárias, a serem exigidas pelos entes federativos, no entanto, a Constituição Federal de 1988, inovou ao redefinir as competências para diversas espécies tributárias, *reforçando a autonomia financeira dos entes periféricos, reduzindo a tradicional centralização na repartição das rendas*<sup>27</sup>.

### **(vii) Instância neutra de soluções de conflitos**

Outra particularidade comum aos Estados Federais é a existência de um Tribunal que decida sobre conflitos federativos, e que seja a última palavra em assuntos constitucionais. Com função mediadora e dever de atuar buscando solução pacífica, dentro dos moldes estabelecidos pela Constituição.

O art. 102, I, “f”, da CF88, é expresso ao indicar que parte da competência do STF é julgar os conflitos de competências entre a União e os Estados membros:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

.....

f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;<sup>28</sup>

Juraci Mourão Lopes Filho comenta:

<sup>26</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013. p. 15/16.

<sup>27</sup> FILHO, Juraci Mourão Lopes. Competências Federativas: Na Constituição e nos precedentes do STF. Bahia: Editora Jus Podivm, 2012. p.48/49.

<sup>28</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988.



No Brasil, essa função é exercida, como percebido, pelo Supremo Tribunal Federal, que ocupa o topo da estrutura hierárquica e piramidal do Judiciário e realiza a “guarda da Constituição” (art. 102, caput). Não é tribunal constitucional nos moldes europeus (os quais ficam fora da esteira recursal e da hierarquia judiciária, analisando normalmente questões abstratas), mas tribunal supremo (nos moldes parecidos, mas não idêntico, com o americano, justamente porque é o órgão mais elevado da estrutura judiciária, compondo a via recursal).

[...]

Mas ao lado e concomitantemente a essa clássica função de resolução e conflitos, o STF desempenha função tão relevante quanto, consistente em ser o interprete último das disposições constitucionais, sobretudo mediante a realização de labor hermenêutico considerando situações concretas, disputas e questionamentos impossíveis de serem alcançados numa análise meramente abstrata ou teórica. Nessa tarefa, o STF dá a feição real da federação brasileira.<sup>29</sup>

Por outro lado, o texto constitucional não está à livre disposição do STF. Para exercer sua função de mediação, deve considerar os valores contidos na Constituição e vivenciados pela sociedade, suas ambições, penúrias e exigências quanto ao disciplinamento constitucional, como novamente discorre Juraci Mourão Lopes Filho:

Mas é preciso ter em mente que, embora o Judiciário, em especial, no Brasil, o Supremo Tribunal Federal, seja o interprete formal dos enunciados constitucionais, não é válida a afirmação de “a Constituição é aquilo que o Supremo diz que ela é”, o mesmo valendo para a Federação, que não é somente aquilo que o STF diz que ela é. O texto constitucional não está à livre e exclusiva disposição do Judiciário ou de qualquer outro ente estatal.

A sociedade de maneira geral também possui seu papel na interpretação. Jane Reis Gonçalves Pereira, aludindo às ideias de Peter Harbele, escreve que “desde tal perspectiva, podem ser considerados participantes do processo de interpretação constitucional não só o Judiciário, o Legislativo e o Executivo, mas também as partes – que com suas alegações deflagram o diálogo jurídico –; todos os legitimados a intervir nos processos judiciais; os peritos; as associações; os partidos políticos; os *lobbistas*; a mídia; as organizações religiosas; a teoria constitucional etc”.<sup>30</sup>

Por fim, necessário, ainda, observar que a interpretação do texto constitucional varia no tempo e segundo a orientação cultural, política,

---

<sup>29</sup>FILHO, Juraci Mourão Lopes. COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS: Na constituição e nos precedentes do STF. Bahia, 2012.p.70.

<sup>30</sup>*Ibidem*, p. 73.

econômica vigentes à época. Além de não se abster do exame da concretude do caso.

#### **(viii) Órgão representativo dos estados membros – Senado Federal**

Questão ainda controvertida na doutrina. Uma das características da Federação seria a instituição de órgão específico do Legislativo Federal, *in casu*, o Senado Federal.

Isso é de fato, um diferenciador do Estado Unitário, onde mesmo que haja previsão de autonomia legislativa para as regiões, não há nenhuma participação destes na formação da vontade do órgão central, como escreve Juraci Mourão Lopes Filho:

No Brasil, o modelo foi adotado a partir da proclamação da República, e vem se mantendo através de todas as Constituições. A CF/88 é expressa ao dispor no art. 45, que “a Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo” e no art. 46 que “o Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal”.<sup>31</sup>

Ressalte-se que todas as competências do Congresso Nacional, são exercidas necessariamente pelas duas Casas (art. 48 e 49 da CF/88). E foram ainda declinadas atribuições específicas ao Senado Federal, como continua Juraci Mourão Filho:

Há, ainda, uma série de atribuições privativa do Senado, disciplinadas no art. 52 da CF/88 que versam sobre pontos nevrálgicos da federação. São acometidas a essa Casa justamente para que os representantes das partes federativas delas participem, garantindo, assim, uma atuação compartilhada com os Estados-membros e com o Distrito Federal.<sup>32</sup>

Lado outro, parte da doutrina discorda veementemente quanto a essa participação ser considerada como característica essencial da federação.

---

<sup>31</sup>FILHO, Juraci Mourão Lopes. COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS: Na constituição e nos precedentes do STF. Bahia, 2012. p.62.

<sup>32</sup>*Ibidem*, p. 63.

Thiago Magalhães Pires apresenta de forma clara e concisa essa divergência:

A questão, porém, está longe de ser pacífica. Há diversas outras correntes nessa matéria. Um segundo grupo de autores sustenta que a participação seria uma característica comum, mas não essencial ao conceito de Estado Federal. Por sua vez, uma terceira linha afirma que fundamental é apenas a garantia da representação regional no Legislativo federal, o que pode se dar ou não por meio de uma segunda câmara. Por último, há mesmo quem diga que a representação dos entes periféricos – longe de incrementar – *reduziria* a força do princípio federativo, pois a integração das entidades locais reduziria a autonomia do ente central.<sup>33</sup>

E conclui, assertivamente, defendendo a ideia que, o que importa, de fato, é a representação do povo:

[...] Como qualquer Estado, as federações são *sociedades políticas* de pessoas, não de entidades estatais. Suas subunidades – entes central e periféricos – são apenas fóruns de deliberação diferentes, nos quais as pessoas participam como integrantes simultâneos de comunidades distintas, dedicadas à resolução de questões de interesse local, regional e nacional. O que importa, portanto, é a representação do *povo* nos diversos centros de poder, sendo irrelevante a integração dos entes federativos nesse contexto. Não à toa, mesmo nos EUA, uma importante correção de rumo levou à instituição das eleições diretas para o Senado, demonstrando que, mais que representação estadual, o que se exige é representação popular.<sup>34</sup>

Como se nota, difícil afirmar que o Senado seja uma instituição essencial ao Federalismo, sobretudo no Brasil, por se notar que há uma verdadeira miscelânea quanto aos interesses defendidos por esta Casa.

---

<sup>33</sup>PIRES, Thiago Magalhães. AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: Uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo. Belo Horizonte:2015. p. 51/52.

<sup>34</sup>*Ibidem*, p.54/55.

### 3 O SURGIMENTO DA NOVA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

No Brasil, o Federalismo, teve suas origens à época da divisão do Brasil Colônia em Capitanias Gerais, após o fracasso das Capitanias Hereditárias, pelas Ordenações do Reino, normas que valiam para todo o Império Português. Época em que a administração municipal era toda concentrada nas Câmaras Municipais, que centralizavam os poderes executivo, legislativo e judiciário, como leciona Thiago Magalhães Pires:

O federalismo parece ser uma marca indelével na tradição constitucional brasileira. Suas origens remontam à divisão da Colônia em Capitanias Hereditárias, que gozavam de ampla autonomia em relação à Corte Portuguesa. Esse espírito localista se acentuou não apenas em razão da enorme extensão territorial do Brasil, mas também pela importação do modelo ibérico. Após a Independência, a oposição das oligarquias locais ao centralismo absolutista de D. Pedro I fez eclodir diversas rebeliões e, durante a Regência, levou até a ampliação do poder das Províncias com o Ato Adicional de 1834. Embora essas prerrogativas tenham sido restringidas pouco depois, o movimento federalista continuou se intensificando à medida que o eixo econômico brasileiro se deslocava do nordeste e do Rio de Janeiro para o oeste de São Paulo. *Não seria um exagero afirmar que não foi a República, mas a federação, que derrubou a monarquia brasileira.* De forma condizente com sua importância, o pacto federativo foi a mais frequente das cláusulas pétreas no Brasil, tendo constado em praticamente todas as Cartas republicanas como limite material à reforma constitucional. (grifos nossos)<sup>35</sup>

Formalmente, a Federação Brasileira surgiu com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889<sup>36</sup>, que também instituiu a forma Republicana de Governo em seu art. 1º *“Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da Nação brasileira - a República Federativa”*.

A consolidação veio, no entanto, com a primeira Constituição Republicana, em 1891:

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15

<sup>35</sup>PIRES, Thiago Magalhães. AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: Uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo. Belo Horizonte: 2015. p.23/24.

<sup>36</sup>BRASIL. Decreto n. 1 de 15 de novembro de 1889.

denovembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.<sup>37</sup>

As Constituições posteriores mantiveram a forma federativa de governo, porém, necessário ressaltar que as Constituições de 1937<sup>38</sup> e 1967<sup>39</sup>, assim como, na vigência da Emenda nº 1 de 1969<sup>40</sup>, a Federação no Brasil, foi tida por alguns autores, como uma “Federação de fachada”.

Dessa forma, a história nos mostra que a evolução do sistema federativo brasileiro, não se diferencia da realidade histórica de outras Federações, como esclarece Fernanda Dias Almeida de Menezes:

[...] Também aqui predominou a tendência centralizadora. Porém, numa intensidade muito maior do que a registrada em Estados onde o pacto federativo se encontra bem estabilizado por longa tradição, como é o caso dos Estados Unidos ou da Suíça.

Quase um Estado unitário redivivo. Esta a realidade com que teve de trabalhar o constituinte de 1988 que, optando pela Federação, chamou a si a tarefa ingente, a de reverter o movimento pendular que acusava excessiva concentração de poder político e financeiro no governo central, em detrimento de Estados e Municípios.<sup>41</sup>

Nessa atmosfera, foi instaurada e tem decorrido a história da Federação Brasileira. E ainda que tenha se estruturado de forma diversa, da clássica concepção (dualista), busca atender as peculiaridades desta nação, e sua essência vem sendo mantida, uma vez, que o que se espera do federalismo é a garantia de liberdade e de eficiência, fim para o qual o sistema foi idealizado.

### 3.1 AS COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS NA CF 88

O constituinte originário afixou de maneira clara aos entes federados, a repartição de competências.

---

<sup>37</sup> Brasil. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891

<sup>38</sup> BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937.

<sup>39</sup> BRASIL. Constituição da Republica Federativa de 1967.

<sup>40</sup> BRASIL. Emenda Constitucional de 1 de outubro de 1969.

<sup>41</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013. p. 29.

Em apertada síntese, após análise doutrinária, verificou-se que a Constituição de 1988, adotou uma combinação, de praticamente, quase tudo o que foi experimentado, em todas as décadas da prática federativa, como muito bem explica Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Estruturou-se, com efeito, um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera das competências próprias da ordem central, mediante delegação.<sup>42</sup>

A propósito, o texto constitucional contempla cada ente federativo com um rol oportuno de competências, continua a autora:

As da União estão previstas nos artigos 21 e 22, o primeiro enumerando as matérias deferidas à atuação política e administrativa das autoridades federais, o segundo discriminando as matérias passíveis de disciplina normativa privativa por parte daquelas autoridades.

Os Estados ficaram, também primitivamente, com as competências residuais não enumeradas, nos termos do artigo 25, § 1º, sendo que em mais dois parágrafos do mesmo artigo e no § 4º do artigo 18 destacaram-se outras competências estaduais privativas: a de explorar os serviços locais de gás canalizado (art.25,§2º); a de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25, §3º) e a de criar Municípios (art.18, §4º).

Certas competências municipais privativas, por outro lado, estão catalogadas no artigo 30, cujo inciso I confere ao Município competências para legislar sobre assuntos de interesse local, ficando especificadas nos incisos III, IV, V e VIII outras tantas competências de ordem administrativas.<sup>43</sup>

Foram ainda definidas competências comuns e concorrentes, prossegue:

Passando às competências comuns, estão elas discriminadas em dois dispositivos. No artigo 23 são previstas tarefas cujo cumprimento a todos deve incumbir, por isso que voltada à defesa de valores que, sem o concurso da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o constituinte entendeu que não poderiam ser adequadamente preservados.

De outra parte, no artigo 24 figura a competência legislativa concorrente mediante a qual União, Estados e Distrito Federal podem legislar sobre as matérias que o dispositivo arrola, observando, o disposto em seus quatro parágrafos. Embora o artigo 24 não indique

---

<sup>42</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013. p.58.

<sup>43</sup>*Ibidem*, p.58/59.

os Municípios entre os titulares da competência legislativa concorrente, não ficaram eles dela alijados. Deslocada, no inciso II do artigo 30, consta a competência dos Municípios de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.<sup>44</sup>

Nesse ponto, se vislumbra a possibilidade de uma classificação quanto à repartição das competências. Abordaremos a que prevaleceu nas doutrinas estudadas, segundo a coparticipação na edição das normas, chamado de modelo horizontal e vertical de repartição de competências, como bem explica Juraci Mourão Lopes Filho:

Portanto, o **modelo horizontal** de repartição de competências implica em uma distribuição de matérias legislativas e administrativas sem qualquer concomitância de atuação dos entes federativos, sendo atribuída a cada esfera isolada de competência. Ao contrário, no **modelo vertical** há atividade conjunta e complementar dos entes, pela qual se somam esforços para consecução de fins cada vez mais complexos. Parte-se da premissa que é indispensável a essa conjugação para se poder efetivar os desígnios do Estado social. Contudo, destaque-se, essa divisão vertical não implica em hierarquia, pois todos colhem fundamento de validade igualmente na Constituição Federal.<sup>45</sup>

Assim no **modelo horizontal**<sup>46</sup> de repartição de competências definidas pelo constituinte de 1988, tem-se uma verdadeira rigidez, não se verificando concorrência entre os entes federativos. Cada qual exerce sua atribuição nos limites fixados pela Constituição e sem relação de subordinação, nem mesmo hierárquica. Esse modelo prevalece no Brasil, conforme artigos 21, 22, 23, 25 e 30 da Constituição.

Já no **modelo vertical**, a matéria é partilhada entre os diferentes entes federativos, havendo possibilidade de colaboração e proximidade. Contudo, existe ainda uma relação de subordinação, no que tange a atuação destes<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013. p.59.

<sup>45</sup> FILHO, Juraci Mourão Lopes. COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS: Na constituição e nos precedentes do STF. Bahia, 2012. p.75

<sup>46</sup> *Op. cit.*, p. 75.

<sup>47</sup> FILHO, Juraci Mourão Lopes. COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS: Na constituição e nos precedentes do STF. Bahia, 2012. p.75.

Pedro Lenza explica:

Em se tratando de competência legislativa, normalmente, a União fica com normas gerais e princípios, enquanto os Estados, completando-as, legislam para atender as suas peculiaridades locais.

[...] no âmbito da competência legislativa concorrente, a União limita-se a estabelecer normas gerais e os Estados, as normas específicas. No entanto, em caso de inércia legislativa da União, os Estados poderão suplementá-la, regulamentando regras gerais sobre o assunto.<sup>48</sup>

Como exemplo de modelo vertical no Brasil, podemos citar as matérias de competência concorrente entre União, Estados, DF e Municípios, estabelecidas pelo artigo 24, da Constituição.

Essa colaboração, permitida pela Constituição aos Estados membros, em matérias afetadas pela competência concorrente, pode dar-se por meio do exercício da **competência suplementar complementar**<sup>49</sup>, onde a edição da norma destes entes é específica e posterior à legislação geral da União, ou ainda, pelo exercício da **competência suplementar supletiva**<sup>50</sup>, que ocorre quando a edição da norma estadual é geral e específica, tendo em vista a omissão da União. Entretanto, não nos deteremos em analisar de forma pormenorizada essa classificação, senão quanto à competência suplementar do Município, objeto efetivo desse estudo.

No que tange aos Municípios, conquanto possuam competência para complementar a legislação federal e estadual no que couber, bem como, legislar plenamente em relação aos assuntos de interesse local, o que remete a competência concorrente, *verifica-se que sua competência suplementar decorre da repartição horizontal de competências (art.30, II, CF88)*, uma vez que definida de forma expressa, embora deslocada dentro do diploma constitucional.

---

<sup>48</sup>LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: 2012. p. 455.

<sup>49</sup>ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013. p. 136.

<sup>50</sup>*Ibidem*, p. 137.



Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**;<sup>51</sup>

E partindo do inciso “II”, do artigo acima citado, passa-se adiante ao estudo de alguns pontos, fontes de conflitos que assolam o assunto.

### 3.1.1 A Competência Suplementar dos Municípios

A Constituição Federal em seu artigo 30, inciso II, declina aos municípios a competência para *suplementar* a legislação federal e a estadual no que couber.

Fernanda Dias Menezes de Almeida discorre sobre o tema:

O próprio artigo 30, II, esclarece que a legislação municipal suplementar ocorrerá no que couber. É preciso verificar quando cabe essa legislação.

Preliminarmente, diríamos que só cabe a suplementação em relação a assuntos que digam respeito ao interesse local. Nenhum sentido haveria, por exemplo, em o Município suplementar a legislação federal relativa ao comércio exterior ou em relativa à nacionalidade e à naturalização.<sup>52</sup>

E acrescenta:

[...] trata-se de modalidade de competência legislativa concorrente primária, porque prevista diretamente na Constituição, mas diferente da competência concorrente primária que envolve a União e os Estados. E diferente porque a Constituição não define regras de atuação da competência suplementar do Município, que surge delimitada implicitamente pela cláusula genérica do interesse local.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988.

<sup>52</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013. p. 141.

<sup>53</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013. p. 140/141.

Ressalta, todavia, que essa suplementação deverá observar a dicotomia existente entre a competência material privativa do Município, e, às competências materiais comuns:

Em relação à primeira hipótese, terá cabimento a legislação municipal suplementar quando o exercício da competência material privativa do Município depender da observância de normação heterônoma. Isto poderá ocorrer em relação à legislação federal e à legislação estadual.<sup>54</sup>

Outrossim, a suplementação legislativa nos limites definidos pela competência material comum, aponta uma questão ainda mais delicada, como elucida a autora:

No âmbito das competências materiais comuns, que pressupunham para o seu exercício a competência legislativa concorrente prevista no artigo 24, a questão da legislação municipal suplementar fica ainda mais delicada.

Parece-nos que a competência conferida aos Estados para complementarem as normas gerais da União não exclui a competência do Município de fazê-lo também. Mas o Município não poderá contrariar nem as normas gerais da União, o que é óbvio, nem as normas estaduais de complementação, embora possa também detalhar estas últimas, modelando-as mais adequadamente às particularidades locais.

Da mesma forma, inexistindo as normas gerais da União, aos Municípios, tanto quanto aos Estados, se abre a possibilidade de suprir a lacuna, editando normas gerais, para atender às suas peculiaridades. Porém, se o Estado tiver expedido normas gerais, substituindo-se à União, o Município as haverá de respeitar, podendo ainda complementá-las. Não havendo normas estaduais supletivas, é livre então o Município para estabelecer as que entender necessárias para o exercício da competência comum. Mas a superveniência de normas gerais, postas pela União diretamente, ou pelos Estados supletivamente, importará a suspensão da eficácia das normas municipais colidentes.<sup>55</sup>

Como se nota, nesse ponto, a repartição das competências, apresentada pelo constituinte como solução para a descentralização de poderes, restou prejudicada. Ressalte-se que seja para legislar sobre um assunto com exclusividade, ou para suplementar a legislação federal e

---

<sup>54</sup> Ibidem, p.141.

<sup>55</sup> Ibidem, p. 142/143.

estadual, deverá estar presente o requisito do interesse local, que atua como fator limitador.

Mas mesmo diante das controvérsias, não restam dúvidas de que os municípios poderão “*suplementar (complementar ou suprir)*”, a legislação federal e a estadual para o fim de ajustá-las a suas peculiaridades locais, ou, quanto aos assuntos de “interesse local”, conforme prescrito pelo atual diploma constitucional. Nesse sentido, Juraci Mourão Lopes Filho:

A atuação legislativa municipal ordinária, tal como ocorre na competência material, é definida pelo interesse local, que, por sua vez, não é conceituado pelo texto da Constituição Federal, que opta por indicar, caso a caso, quando há ou não, esse peculiar interesse (na expressão que constava nas constituições anteriores). Não se verifica nos julgados uma preocupação de identificar dados essenciais que abstratamente delineiem o conceito. Quando se tenta traçar um, o STF utiliza o argumento circular de que interesse local é aquele próprio do Município. Porém, seja para legislar sobre um assunto com exclusividade, seja para suplementar a legislação federal e estadual, deverá estar presente o interesse local.

O fato de ser na cidade que cada indivíduo exercita suas atividades cotidianas e de nele sentir o reflexo mais próximo de todas as necessidades públicas, tanto nacionais, regionais, quanto locais, corrobora a dificuldade de uma definição clara e precisa, mesmo porque o sentido inverso também é verdadeiro, ou seja, a soma dos interesses estritamente locais contribuem para saber o que seja regional e nacional.<sup>56</sup>

A doutrina atual tem sugerido duas características, para definir materialmente “interesse local”: a *imediatidade* e a *preponderância*. A primeira faz acepção sobre o comportamento humano que se esgota dentro dos limites territoriais locais, nele produzindo seus principais efeitos. A segunda, não abrange comportamentos, devendo ser relacionada à vida local dos cidadãos residente naquela esfera municipal, institutos e instituições municipais. Nesse passo, Juraci Mourão Lopes Filho:

Presentes essas duas características, o tema se inserirá na competência exclusiva municipal ou autorizará a suplementação da legislação federal ou estadual, no aspecto a que se relacionar. De fato, se o assunto por inteiro possuir as duas características, será ele **competência exclusiva** do município, impedindo qualquer

---

<sup>56</sup> FILHO, Juraci Mourão Lopes. COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS: Na constituição e nos precedentes do STF. Bahia, 2012. p. 297/298.

normatização dos demais entes. Entretanto, se essas duas características tocarem apenas em parte autônoma e específica de uma matéria ampla que se insere em uma competência da União ou Estado-membro, haverá competência municipal para **suplementar** as normas federais ou estaduais nesse tocante. Também haverá competência suplementar quando o Município tiver que exercer uma atividade material, mas com observância a normas federais ou estaduais.<sup>57</sup>

O legislador constituinte, não elencou um rol de competências locais, até por que, impossível de serem previstas as situações passivas de ocorrência na vida cotidiana dos municípios.

Habitualmente, compete aos municípios às questões relacionadas ao urbanismo, trânsito, vigilância sanitária, edificações, dentre outros. Entretanto, nos últimos anos, intensificaram-se as mais diversas questões relacionadas ao interesse local, conforme destaca Juraci Mourão Lopes Filho:

Entretanto, existe uma enormidade de questões de interesse local que emergiram a partir da maior ocupação das cidades e da massificação das relações humanas que reverberam imediatamente no plano local, ambas intensificadas nos últimos trinta anos. Por isso é natural encontrar boa quantidade de julgamentos do Supremo Tribunal Federal declarando a constitucionalidade de normas municipais que versavam sobre assuntos diferentes daqueles tradicionalmente acometidos aos Municípios.<sup>58</sup>

Esse entendimento decorre, por exemplo, dos diversos julgados que ensejaram no ano de 2003, a edição da Sumula 645 pelo STF<sup>59</sup>:

#### **Súmula 645**

É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.

#### **Data de Aprovação**

Sessão Plenária de 24/09/2003

#### **Fonte de Publicação**

DJ de 09/10/2003, p. 2; DJ de 10/10/2003, p. 2; DJ de 13/10/2003, p. 2.

#### **Referência Legislativa**

<sup>57</sup> FILHO, Juraci Mourão Lopes. COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS: Na constituição e nos precedentes do STF. Bahia, 2012. p. 298.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p.299.

<sup>59</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 645.

Constituição Federal de 1988, art. 30, I.

#### **Precedentes**

RE 237965  
Publicações: DJ de 31/03/2000  
RTJ 173/681

RE 194083 AgR  
Publicação:DJ de 06/11/1998

RE 169043 AgR  
Publicação:DJ de 16/10/1998

RE 199520  
Publicação:DJ de 16/10/1998

RE 218749  
Publicação:DJ de 27/03/1998

RE 174645  
Publicação:DJ de 27/02/1998

RE 182976  
Publicação:DJ de 27/02/1998

RE 167995  
Publicação:DJ de 12/09/1997

RE 203358 AgR  
Publicação:DJ de 29/08/1997

Não obstante, referida Súmula 645, foi convertida na Súmula Vinculante n. 38<sup>60</sup>, dada à amplitude da matéria repercutida naquela Corte Suprema em números de julgamentos referentes ao tema:

#### **Súmula Vinculante 38**

É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial.

#### **Data de Aprovação**

Sessão Plenária de 11/03/2015

#### **Fonte de Publicação**

DJe nº 55 de 20/03/2015, p. 1.  
DOU de 20/03/2015, p. 1.

#### **Referência Legislativa**

Constituição Federal de 1988, art. 30, I.  
Súmula 645 do Supremo Tribunal Federal.

#### **Precedentes**

AI 694033 AgR

---

<sup>60</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante n. 38.

Publicação: DJe nº 155 de 09/08/2013

AI 629125 AgR

Publicação: DJe nº 196 de 13/10/2011

ADI 3691

Publicação: DJe nº 83 de 09/05/2008

ADI 3731 MC

Publicação: DJe nº 121 de de 11/10/2007

AI 565882 AgR

Publicação: DJe nº 92 de 31/08/2007

AI 622405 AgR

Publicação: DJe nº 37 de 15/06/2007

RE 441817 AgR

Publicação: DJ de 24/03/2006

AI 481886 AgR

Publicação: DJ de 01/04/2005

AI 413446 AgR

Publicação: DJ de 16/04/2004

RE 189170

Publicação: DJ de 08/08/2003

RE 321796 AgR

Publicação: DJ de 29/11/2002

AI 297835 AgR

Publicação: DJ de 03/05/2002

AI 330536 ED

Publicação: DJ de 03/05/2002

AI 274969 AgR

Publicação: DJ de 26/10/2001

RE 252344 AgR

Publicação: DJ de 21/09/2001

AI 310633 AgR

Publicação: DJ de 31/08/2001

RE 274028

Publicação: DJ de 10/08/2001

RE 285449 AgR

Publicação: DJ de 08/06/2001

RE 237965

Publicação: DJ de 31/03/2000

RE 174645

Publicação: DJ de 27/02/1998

RE 203358 AgR  
Publicação: DJ de 29/08/1997

Dentre outros argumentos, manifesta-se o Ministro Gilmar Mendes na proposta de conversão da Sumula 645 em Sumula Vinculante, no sentido que mesmo depois de longos anos de promulgação da Constituição, a competência suplementar dos Municípios, mostra-se tema atual, *verbis*:

Percebe-se, assim, que o tema albergado pelo enunciado sob encaminhamento, sobretudo por se encontrar no campo de interesse dos milhares de Municípios brasileiros, revela-se atual e capaz de gerar insegurança jurídica e multiplicação de processos idênticos.<sup>61</sup>

Seguindo nesse raciocínio, a Suprema Corte Brasileira julgou por via do Agravo de Instrumento n. 347717, ser permitido aos Municípios legislar, disciplinando sobre o tempo máximo de espera em fila para atendimento:

**E M E N T A: ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS - COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA, MEDIANTE LEI, OBRIGAR AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS A INSTALAR, EM SUAS AGÊNCIAS, DISPOSITIVOS DE SEGURANÇA - INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA FEDERAL - ALEGAÇÃO TARDIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 144, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO - MATÉRIA QUE, POR SER ESTRANHA À PRESENTE CAUSA, NÃO FOI EXAMINADA NA DECISÃO OBJETO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO - INAPLICABILIDADE DO PRINCÍPIO "JURA NOVIT CURIA" - RECURSO IMPROVIDO. - O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros. Precedentes.<sup>62</sup>**

Juraci Mourão Lopes Filho comenta referida decisão:

De fato, o labor amplo e principal dos bancos é submetido a normas federais e ao controle do Banco Central do Brasil. Sobre ela não pode

<sup>61</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante n. 38.

<sup>62</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI 347717 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, 2005.

o Município versar justamente porque essa atividade apresenta um emaranhado de causas e concausas que extravasam o território municipal e tocam não só os indivíduos de um específico Município. Mas naquele aspecto autônomo que diz respeito aos munícipes de maneira preponderante e imediata, surtindo seus principais efeitos no âmbito local, pode haver normatização municipal. E não só o tempo de espera em fila se insere nessa categoria, também a disponibilização de equipamentos que garantam conforto, comodidade e segurança, conforme já decidiu o STF.<sup>63</sup>

Nessa mesma linha, restou decidido no Recurso Extraordinário n. 397094 DF sobre o atendimento nos cartórios:

Ementa: Distrito Federal: competência legislativa para fixação de tempo razoável de espera dos usuários dos serviços de cartórios.

1. **A imposição legal de um limite ao tempo de espera em fila dos usuários dos serviços prestados pelos cartórios não constitui matéria relativa à disciplina dos registros públicos, mas assunto de interesse local, cuja competência legislativa a Constituição atribui aos Municípios**, nos termos do seu art. 30, I.

2. A LD 2.529/2000, com a redação da LD 2.547/2000, não está em confronto com a Lei Federal 8.935/90 - que disciplina as atividades dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, nos termos do art. 236, § 1º, da Constituição - por tratarem de temas totalmente diversos.

3. RE conhecido e desprovido.<sup>64</sup>

Cabe então ao Supremo Tribunal Federal, guardião das regras constitucionais, analisar as normas municipais, advindas de situações que versam sobre assuntos diferentes daqueles tradicionalmente acostados aos Municípios, declarando ou não sua constitucionalidade.

---

<sup>63</sup> FILHO, Juraci Mourão Lopes. COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS: Na constituição e nos precedentes do STF. Bahia, 2012. p. 301.

<sup>64</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE: 397094 DF, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, 2006.



#### 4 A NOVA ORDEM JURÍDICA DOS MUNICÍPIOS

Como já amplamente discorrido, a Constituição da República de 1988 inovou ao inserir o Município como unidade integrante do sistema federativo, a teor do disposto nos artigos. 1º e 18. O primeiro estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela “*união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal...*”, ao passo que o art. 18, determina que a “*organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição*”. Nesse sentido, comenta Juraci Mourão Lopes Filho:

A Constituição Federal de 1988, portanto, ao enunciar literalmente que os Municípios integram a federação brasileira, não cometeu um simples capricho ou revelou uma idiossincrasia de ocasião. **Consagrou**, em verdade, uma **evolução institucional** com firmes bases **históricas, sociológicas, políticas e constitucionais**.<sup>65</sup>

Fernanda Dias Menezes de Almeida corrobora apontando a tridimensionalidade da nova ordem constitucional, relativamente aos municípios:

[...] nossa federação, desde o berço, desenvolveu-se em três planos, nela se identificando não a tradicional divisão entre ordem central e ordens estaduais, mas uma tríplice estrutura que compreende a ordem central, a ordem estadual e a ordem municipal.<sup>66</sup>

Pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, o Município passou a integrar *formalmente* a Federação, dispondo de poderes próprios assegurados no texto constitucional da mesma forma que a União e os Estados Federados, aclama Juraci Mourão Lopes Filho, em sua doutrina:

<sup>65</sup> FILHO, Juraci Mourão Lopes. COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS: Na constituição e nos precedentes do STF. Bahia, 2012. p. 270.

<sup>66</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013. p. 96.

Como visto, com a CF/88 o Município alcançou um nível de autonomia **jamaís** desfrutada em outros textos constitucionais. (grifou-se)<sup>67</sup>

Atualmente, o Município não é uma simples divisão administrativa do Estado. Não se trata de mera circunscrição territorial, mas de uma peça importantíssima da Federação, dotada de autonomia política, financeira e administrativa como ensina Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Hoje é o próprio Município que elabora sua lei orgânica, dentro dos parâmetros fixados pelo artigo 29 da Constituição, mantendo, de outra parte, a capacidade de autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores; a capacidade de autolegislação, mediante a elaboração de leis sobre as matérias de sua competência, e a capacidade de autoadministração, que o habilita a organizar, a manter e a prestar serviços de interesse local.<sup>68</sup>

Essa autonomia inaugurada pela Constituição de 1988 produziu e institucionalizou um federalismo tridimensional<sup>69</sup>, ainda imperfeito, mas, segundo as doutrinas estudadas, sem comparação com outra forma contemporânea de organização de Estado.

A elevação do Município à condição de entidade federada constitui uma peculiaridade da Federação brasileira, vez que a concepção clássica do federalismo (dual) não inclui uma figura municipal. Em diversos países de sistema federativo, não se registra tal grau de autonomia consolidado, leciona Juraci Mourão Lopes Filho:

---

<sup>67</sup> FILHO, Juraci Mourão Lopes. COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS: Na constituição e nos precedentes do STF. Bahia, 2012. p. 300.

<sup>68</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013. p. 97.

<sup>69</sup> O fato, porém, é que no Brasil, salvo restrições episódicas, a autonomia político administrativa dos Municípios obteve reconhecimento constitucional desde 1891, autorizando a afirmação de que nossa Federação, desde o berço, desenvolveu-se em três planos, nela se identificando não a tradicional divisão entre ordem central e ordens estaduais, mas uma tríplice estrutura que compreende a ordem central, ordem estadual e ordem municipal. (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 2013. p. 96/97.)

Esse regime constitucional põe a federação brasileira em uma posição singular no mundo, já que nenhuma outra experiência federativa avançou tanto no disciplinamento do poder local”.<sup>70</sup>

Isso porque é no Município onde acontecem as ações da vida cotidiana, o que demonstra a importância da figura desse ente, ressalta novamente o autor:

Acrescente-se que a fórmula brasileira tem a vantagem de prestigiar a esfera de poder mais próxima da população e que imediatamente interfere no seu dia a dia, em sua vida cotidiana, sendo, pois, mais sentida sua atuação para realização dos desígnios constitucionais. Dotar a esfera local de instrumentos diretamente constitucionais para tal fim não só garante uma desconcentração de poder, mas, principalmente, o faz em prestígio de ente inserido mais proximamente na realidade social a ser regrada.<sup>71</sup>

Até mesmo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento quanto à posição constitucional dos municípios no Brasil.

Em seu voto vencedor na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3549, a Ministra Carmem Lúcia, hoje atual presidente da Corte, restou consignado:

Federativo há mais de um século, o modelo de federação brasileiro foi profundamente alterado pela Constituição da República de 1988, tendo-se nela definida nova relação a ser estabelecida entre os entes federados, passando-se a considerar o Município componente de estrutura federativa e, nessa condição, dotando-o de competências exclusivas que traçam o âmbito de sua autonomia política.<sup>72</sup>

E mais. A Constituição em vários de seus artigos destaca de forma expressa que os Municípios são entes integrantes do pacto federativo, autônomos, havendo inclusive previsão de intervenção federal no Estado-membro, caso haja atentado contra a autonomia municipal:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

.....

<sup>70</sup> FILHO, Juraci Mourão Lopes. COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS: Na constituição e nos precedentes do STF. Bahia, 2012. p. 267.

<sup>71</sup> Ibidem, p. 272.

<sup>72</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3549. Relatora Min. Carmem Lúcia, 2007.

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

.....  
c) autonomia municipal;<sup>73</sup>

Outrossim, contemplar o ente municipal com a desconcentração de poder, é garantir eficácia no regramento da realidade social, com instrumentos capazes de executar os desígnios constitucionais.

#### 4.1 Os Conflitos De Competências Legislativas

Apesar da elevação dos municípios ao status de ente federativo pelo constituinte de 1988, é questionável o sucesso dessa trajetória, como destaca Thiago Magalhães Pires:

Se o objetivo era assegurar maior parcela de competências aos Estados, a História parece ter seguido justamente o rumo inverso. O “*ultrafederalismo*” da Constituição de 1981 foi sendo progressivamente limitado ao longo do tempo, tendo sofrido duros reveses durante os períodos ditatoriais por que passou o País (1937-1945 e 1964-1985). [...]

Nesse sentido, boa ou ruim a centralização normativa está presente, de forma clara, na Constituição de 1988. Esse quadro foi mitigado com o reforço das competências legislativas concorrentes, que deixaram de ser apenas um pedaço das atribuições privativas da União para ganhar um estatuto próprio – apesar de a realidade mostrar que, também aqui, há certa primazia do legislador federal. A esse cenário, agrega-se ainda a elevação constitucional dos Municípios e do Distrito Federal, que passaram a ser dotados não apenas da prerrogativa de auto-organização, mas também de uma série de competências legislativas e político-administrativas expressas, começando pelo poder genérico de dispor sobre “assuntos de interesse local” e de “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, I e II da CF88). Como resultado, temos hoje três ordens jurídicas concomitantes, privativas e concorrentes, que devem ser harmonizadas a fim de se formar um sistema minimamente coeso.<sup>74</sup>

<sup>73</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa de 1988.

<sup>74</sup> PIRES, Thiago Magalhães. AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: Uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo. Belo Horizonte: 2015. p. 24/25.

A realidade, entretanto, é marcada por uma enorme confusão na delimitação das competências entre cada ente federativo. Tiago Magalhães Pires nos dá três bons exemplos, em sua doutrina:

**Exemplo nº 1.** Diante do número de furtos em estacionamentos privados (e.g., de *shopping centers* e supermercados), determinado município edita uma lei que obriga esses estabelecimentos a contratarem seguro para cobrir tais eventos. Em tese, é possível dizer que esse diploma: (i) trata de seguros e, por isso, só poderia ser editado pela União (CRFB/88, art.22, VII); (ii) protege o consumidor, remetendo à competência concorrente da União e dos Estados-membros (CRFB/88, art.24, V); e também (iii) pretende atender ao interesse local relacionado à onda de furtos naquele Município, atraindo a competência municipal prevista no art.30, I, da Constituição. Pergunta-se, então: é válida a lei mencionada? Difícil dizer.

**Exemplo nº 2.** O Estatuto do Desarmamento (Lei Federal nº 10.826/2003) envolve matérias que poderiam ser enquadradas sob a rubrica *segurança pública* e, conseqüentemente, sujeitarem-se à disciplina pelos Estados membros – a quem cabe a competência legislativa remanescente (CRFB, art. 25, §1º). Contudo, não se pode ignorar que o crime organizado e, especialmente, o tráfico de armas tomam proporções interestaduais e até internacionais – o que pode atrair a competência legislativa da União, pelo critério da predominância do interesse.

**Exemplo nº 3.** Lei do Distrito Federal impõe às instituições financeiras o dever de afixar, em sua entrada, uma tabela com as taxas de juros praticadas e de rendimentos das aplicações financeiras. A questão se conecta *prima face* com a regulação da instituições financeiras – competência federal (CRFB, arts. 48, XIII, e192)-, mas também com a competência concorrente para a proteção o consumidor (CRFB, art. 24, V), sendo razoável considerar que as normas gerais sobre o tema já estão reunidas no Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078/90).<sup>75</sup>

E mais. Discorre sobre o tema predominante nos exemplos apresentados.

Esses três casos apenas ilustram uma dificuldade que é mais frequente do que se pode imaginar: muitas vezes, a definição das competências federativas nem sempre depende de singelas subsunções. Tanto assim que nenhuma das hipóteses acima resultou de um exercício acadêmico: ainda que com pequenas alterações, as três já foram levadas à apreciação do Supremo Tribunal Federal, que decidiu, sintomática e curiosamente, pela competência da União em *todas* elas. Independentemente disso, o que se pretendia apontar aqui era simplesmente o seguinte: nem sempre é fácil saber qual é o ente competente para legislar sobre determinada matéria. Muitas

<sup>75</sup> PIRES, Thiago Magalhães. AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: Uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo. Belo Horizonte: 2015. p. 25/26.

vezes, regras de competências que parecem bastante claras postulam incidência em um mesmo caso concreto, dificultando a afirmação da validade ou invalidade da lei. O fenômeno se torna mais evidente no contexto do federalismo cooperativo, em que a atuação conjunta de diversos entes não é apenas admitida, mas esperada, gerando inevitáveis oposições. A falta de critérios minimamente adequados para lidar com essas situações conduz o sistema político a atuar permanentemente sobre terreno incerto, avançando sobre areia movediça, além de tornar quase impossível para os cidadãos a identificação dos verdadeiros responsáveis pela ação ou omissão estatal.<sup>76</sup>

A Constituição anterior atribuía aos municípios competência nas matérias de "seu peculiar interesse", entendendo-se por "*peculiar interesse municipal tudo aquilo que for, predominantemente, preponderantemente, de seu interesse*". Desta forma, ficariam incluídas na competência municipal questões que fossem de interesse preponderante do Município, embora não exclusivamente de interesse local. O constituinte de 1988 abdicou aquela expressão, definindo que compete aos municípios, legislar sobre assuntos de interesse local.

Essa é, sobremaneira, o motivo dos mais acirrados conflitos que envolvem o tema, conflitos de competências legislativas em matéria de competência suplementar, como pontua Juraci Mourão Lopes Filho:

A maior divergência encontrada, de fato, diz respeito à determinação da competência municipal, definida em função do **interesse local**.<sup>77</sup>

O Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, até o presente momento, mesmo diante das divergências a respeito da matéria, não se desdobrou sobre o tema de forma a definir contornos ou mesmo critérios a fim de prevenir conflitos. Limitando-se apenas a solucionar os conflitos caso a caso, como aponta Juraci Mourão Lopes Filho:

[...] conquanto sejam competências expressas, elas **não são determinadas por rol taxativo**, o que defere aos Municípios maior autonomia para exercer seu autogoverno e sua autoadministração.

---

<sup>76</sup> Ibidem, p. 26/27.

<sup>77</sup> FILHO, Juraci Mourão Lopes. COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS: Na constituição e nos precedentes do STF. Bahia, 2012. p. 77.

No entanto, o texto constitucional não trouxe a definição ou mesmo critérios mais evidentes para determinar o que venha a ser o interesse local. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também não se preocupou em traçar um arquétipo geral ao qual se possa submeter os casos específicos. Prefere o Pretório Excelso manifestar-se caso a caso, sem maiores fundamentações, sobre o que é e o que não é de interesse local.<sup>78</sup>

Thiago Magalhães Pinto, em sua doutrina, aponta que os conflitos entre regras de competências até agora não receberam a atenção merecida pela doutrina:

A doutrina brasileira já parece relativamente habituada a lidar com conflitos normativos envolvendo direitos fundamentais ou direitos fundamentais e interesses coletivos. Quanto aos conflitos de competência, eles estão longe de ser desconhecidos, embora recebam bem menos atenção por parte da doutrina e da jurisprudência.<sup>79</sup>

Em busca de preencher os vazios advindos da repartição vertical ou horizontal das competências, o autor subdivide os conflitos de competências em: conflitos negativos e positivos; conflitos de primeiro e segundo grau; e, conflitos passivos e ativos. Conforme se demonstra a seguir:

#### **(i) Conflitos negativos e positivos**

Quando nenhuma das regras de competências, enumeradas ou genéricas positivas, demanda incidência no caso concreto, estamos diante de um **conflito negativo de competência**. Já nos **conflitos positivos**, o que impera é a ocorrência de duas ou mais regras incidentes sobre o caso.

No primeiro caso, a solução passa pela invocação da competência genérica, de forma um tanto simplista. Já no segundo caso, trazemos a baila, a explicação de Thiago Magalhães Pires:

Como já visto, a consagração do federalismo cooperativo tornou inviável a compreensão das distintas esferas de competência como

<sup>78</sup> Ibidem, p. 104

<sup>79</sup> PIRES, Thiago Magalhães. AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: Uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo. Belo Horizonte: 2015. p. 222.

instâncias estanques, sem pontos em comum ou interseções. A essa constatação histórica correspondem os recentes aportes teóricos da hermenêutica constitucional que, avessos a qualquer conformação rígida e restrição de competências realizadas fora da explícita justificação da decisão, exigem que os âmbitos materiais das regras de competência sejam vistos na maior amplitude possível, o que acaba abrindo ainda mais espaço para sobreposições.<sup>80</sup>

Nesse sentido, o julgamento do RE 313.06/SP, que discutiu a constitucionalidade de lei municipal que impôs a contratação de seguro pelos supermercados, objetivando a segurança dos usuários, considerando-se competente por motivos de interesse local:

LEIS 10.927/91 E 11.262 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. SEGURO OBRIGATÓRIO CONTRA FURTO E ROUBO DE AUTOMÓVEIS. SHOPPING CENTERS, LOJAS DE DEPARTAMENTO, SUPERMERCADOS E EMPRESAS COM ESTACIONAMENTO PARA MAIS DE CINQUENTA VEÍCULOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. O Município de São Paulo, ao editar as Leis 10.927/91 e 11.362/93, que instituíram a obrigatoriedade, no âmbito daquele Município, de cobertura de seguro contra furto e roubo de automóveis, para as empresas que operam área ou local destinados a estacionamentos, com número de vagas superior a cinquenta veículos, ou que deles disponham, **invadiu a competência para legislar sobre seguros, que é privativa da União, como dispõe o art. 22, VII, da Constituição Federal.** 2. **A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição das competências, atribui à União ou aos Estados.** O legislador constituinte, em matéria de legislação sobre seguros, sequer conferiu competência comum ou concorrente aos Estados ou aos Municípios. 3. Recurso provido.<sup>81</sup>

Como se viu, a celeuma se desenvolve em torno de uma questão de ponto de vista. Embora a matéria afeta pudesse ser reconhecida tanto como objeto de uma lei federal (ao dispor sobre seguros), quanto de uma lei municipal (por tratar-se do exercício do poder de polícia do município, em função do interesse local), o STF, curiosamente tem decidido sempre pela manutenção da centralização das competências junto à União.

<sup>80</sup> Ibidem, p. 223.

<sup>81</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 313060, Relatora: Min. Ellen Gracie, 2006.



## (ii) conflitos de primeiro e segundo grau

No dizer de Thiago Magalhães Pires, os **conflitos de primeiro grau** se verificam entre a aplicação de normas gerais e específicas:

Podem ser chamados de conflitos de primeiro grau aqueles que envolvem inconsistências do tipo total-parcial. À luz da teoria das qualificações trata-se de um caso de múltipla qualificação em que uma das categorias relevantes é uma subclassificação da outra (categorias cumulativamente hierarquizadas). Nessas situações, duas ou mais regras de competência (i) cuidam de objetos da mesma natureza, vinculados entre si por uma relação de gênero-espécie, e (ii) se excluem mutuamente.<sup>82</sup>

Em outras palavras, a regra de competência especial será compreendida como uma exceção à regra de competência geral.

Lederman *apud* Thiago M. Pires, nos traz um belo exemplo de direito comparado, expondo como a Constituição do Canadá atribui às Províncias a competência para legislar em matéria de “*celebração do casamento*”, mas confere ao Parlamento federal o poder de disciplinar “*casamento e divórcio*”, *verbis*:

Quanto à interpretação o primeiro é uma subcategoria completamente compreendida na segunda e dela recortada, na qualidade de classe ou categoria mais geral.

[...]

Nesses casos, o [*British North America*] Act parece explícito o suficiente quanto às prioridades entre as qualificações conflitantes e, na medida em que os termos do Act são claros, são conclusivos nessas questões.<sup>83</sup>

Por outro lado, haverá **conflitos de segundo grau**, quando figuras pertencentes a universos distintos, não ordenadas por relação de hierarquia, produzirem uma antinomia, verificada de forma concreta no momento da aplicação da norma, como elucida Thiago M. Pires:

<sup>82</sup> PIRES, Thiago Magalhães. AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: Uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo. Belo Horizonte: 2015. p. 224.

<sup>83</sup> Lederman, W.R. *apud* PIRES, Thiago Magalhães. AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: Uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo. Belo Horizonte: 2015. p. 225.

Esses são denominados **conflitos de segundo grau**, que reúnem todos os choques de competências legislativas que não sejam do tipo total-parcial e, por isso, não admitem solução pelo critério da especialidade. Sendo-lhes também inaplicáveis os critérios da hierarquia e do tempo, essas inconsistências ou bem devem recorrer a um critério específico (e.g., supremacia da lei federal), ou serão simplesmente antinomias reais ou insolúveis, exigindo um trabalho criativo maior por parte do intérprete.<sup>84</sup>

Um bom exemplo são os temas: trânsito e interesse local. Pontos que não guardam nenhuma relação de especialidade, mas de qualificação múltipla, envolvendo categorias cumulativas equivalentes, que se reportam a critérios distintos e não guardam relação entre si, comentados por Thiago M. Pires<sup>85</sup> e Juraci Mourão L. Filho<sup>86</sup>, e que já foram apreciados pelo STF:

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO: COMPETÊNCIA: IMPOSIÇÃO DE MULTAS: VEÍCULOS ESTACIONADOS SOBRE CALÇADAS, MEIOS-FIOS, PASSEIOS, CANTEIROS E ÁREAS AJARDINADAS. Lei nº 10.328/87, do Município de São Paulo, SP. I. - Competência do Município para proibir o estacionamento de veículos sobre calçadas, meios-fios, passeios, canteiros e áreas ajardinadas, impondo multas aos infratores. Lei nº 10.328/87, do Município de São Paulo, SP. Exercício de competência própria " CF/67, art. 15, II, CF/88, art. 30, I " que reflete exercício do poder de polícia do Município. II. - Agravo não provido.<sup>87</sup>

*Como visto os conflitos de segundo grau, somente se verificam em casos de qualificações múltiplas que se reportem a categorias alternativas ou cumulativas equivalentes<sup>88</sup>.*

---

<sup>84</sup> PIRES, Thiago Magalhães. AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: Uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo. Belo Horizonte: 2015. p. 225/226.

<sup>85</sup> Ibidem, p.226.

<sup>86</sup> FILHO, Juraci Mourão Lopes. COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS: Na constituição e nos precedentes do STF. Bahia, 2012. p. 299.

<sup>87</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 191363 AgR, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, 1988.

<sup>88</sup> PIRES, Thiago Magalhães. AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: Uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo. Belo Horizonte: 2015. p. 227.

### (iii) conflitos passivos e ativos

Os **conflitos passivos** se darão quando nenhum dos entes federativos competentes, tiver se pronunciado acerca do tema. Já os **conflitos ativos** dar-se-ão quando dois ou mais entes, amparando-se em competências diversas, regulam a mesma questão.

A primeira situação, não apresenta grandes dificuldades, leciona Thiago Magalhães Pinto:

A inação conjunta dos entes federativos somente se converterá em conflito de competência quando: (i) houver um *dever específico de legislar*, cujo descumprimento configure uma omissão legislativa inconstitucional; e (ii) as regras de competência incidente *a priori* determinarem a imputação da mora, em caráter exclusivo, a esferas federativas distintas. Nessa situação - que se pode denominar conflito passivo -, a definição do ente responsável e, consequentemente, a solução do estado de inconstitucionalidade somente poderão ocorrer caso se resolva o conflito entre as regras de competência, conferindo-se prioridade a uma, em detrimento da(s) outra(s).<sup>89</sup>

E continua, explanando agora, sobre a segunda situação, advertindo sobre três panoramas afetos de consideração:

- (i) as leis editadas são plenamente compatíveis entre si;
- (ii) as leis editadas admitem interpretações diversas, segundo as quais podem ser compatíveis entre si ou não;
- (iii) as leis editadas são inconciliáveis;<sup>90</sup>

Dos panoramas elencados, nos deteremos no item (iii), posto que, os dois primeiros itens, não oferecem dificuldade.

Quando as leis editadas se mostram inconciliáveis, há inexoravelmente um conflito:

<sup>89</sup> PIRES, Thiago Magalhães. AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: Uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo. Belo Horizonte: 2015. p. 227/228.

<sup>90</sup> Ibidem, p.228.

Aqui, sim, as regras de competência determinam ao cidadão a obediência simultânea a dois ou mais comandos incompatíveis entre si. Somente nesses casos, portanto, se pode falar em um conflito: quando as leis editadas por mais de ente federativo são contrárias ou contraditórias entre si, instaura-se um conflito entre as próprias normas de competência. Como as leis federais, estaduais, distritais e municipais formam ordens jurídicas parciais, conectadas entre si apenas pela unidade da Constituição Federal, a única forma de resolver antinomias entre elas, como regra geral, é recorrer a uma disposição constitucional que implique a invalidade de alguma delas e, conseqüentemente, a submissão do caso concreto à regência do diploma restante. No entanto, se a própria Constituição, em vez de ajudar a por fim à antinomia legal, incide ela mesma em inconsistência e obriga ao cumprimento de diplomas conflitantes, o interprete se vê diante – não apenas de uma antinomia legal, mas – de um verdadeiro *conflito de normas constitucionais*.<sup>91</sup>

Conforme esclarecido anteriormente, o Supremo Tribunal Federal, na qualidade de Tribunal apto a dirimir os conflitos federativos, já se posicionou demonstrando prezar pelo equilíbrio e zelo da Federação:

#### CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO.

A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, 'f'), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir controvérsias, que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação.

Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira.

A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, 'f', da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes.<sup>92</sup>

Nessa cátedra, o Supremo Tribunal Federal, tem dirimido os conflitos de competências legislativas que lhe são apresentados, como se pode ver, nos julgados abaixo transcritos:

---

<sup>91</sup> Ibidem, p. 229.

<sup>92</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO: 2057 DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, 2013.

**EMENTA: Lei municipal contestada em face de Constituição estadual.** Possibilidade de controle normativo abstrato por Tribunal de Justiça (CF, art. 125, § 2º). **Competência do Município para dispor sobre preservação e defesa da integridade do meio ambiente.** A incolumidade do patrimônio ambiental como expressão de um direito fundamental constitucionalmente atribuído à generalidade das pessoas (RTJ 158/205-206 – RTJ 164/158- -161, v.g.). A questão do meio ambiente como um dos tópicos mais relevantes da presente agenda nacional e internacional. **O poder de regulação dos Municípios em tema de formulação de políticas públicas, de regras e de estratégias legitimadas por seu peculiar interesse e destinadas a viabilizar, de modo efetivo, a proteção local do meio ambiente.** Legitimidade da competência monocrática do Relator para, em sede recursal extraordinária, tratando-se de fiscalização abstrata sujeita à competência originária dos Tribunais de Justiça (CF, art. 125, § 2º), julgar o apelo extremo, em ordem, até mesmo, a declarar a inconstitucionalidade ou a confirmar a validade constitucional do ato normativo impugnado. Precedentes (RE 376.440-ED/DF, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, v.g.). **Recurso extraordinário a que se nega provimento.** (ACO. 2057 DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 21/02/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-048 DIVULG 12-03-2013 PUBLIC 13-03-2013)<sup>93</sup>

**EMENTA:1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).** 2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público.

[...]

6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. 7. **Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social,** que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar. 8. **Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição.** 9. **Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.** (RE 586224, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-085 DIVULG 07-05-2015 PUBLIC 08-05-2015)<sup>94</sup>

<sup>93</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 840731, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, 2017.

<sup>94</sup> Brasil. Supremo Tribunal Federal. RE 586224, Relator(a): Min. LUIZ FUX, 2015.

Em seu voto de Relator no Recurso Extraordinário n. 586.224, acima citado, o Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, tece pertinentes considerações, sobre o conflito de competência a ser dirimido, *parte verbis*:

A tese discutida, em verdade, é simples: o Município de Paulínia, ao legislar sobre a proibição da queima de cana-de-açúcar, afrontou a regra descrita no art. 24, VI da Constituição Federal ou simplesmente se utilizou da norma constante no art. 30, I e II também da Constituição Federal, que permite legislar sobre interesse local supletivamente?

Se o questionamento é simples, o mesmo não se pode dizer de sua solução, que é bastante complexa. Basta compreender que sua solução envolve o conceito de interesse local e a definição in concreto dos limites, estabelecidos pela Constituição, da competência legislativa dos entes da federação

Ao tentar traçar um esboço do conceito de interesse local, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual *“se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.”* (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.)

Falei especificamente em **conceito** de interesse local, ao invés de definição, visto que, esta somente será obtida mediante análise de cada caso concreto. Daí, a necessidade de se ter em mente a lição acima transcrita, pois é precisamente o que se passa neste julgamento: o meio ambiente equilibrado é interesse de todos os entes da federação, sendo imprescindível, para a solução correta do problema, identificar qual é o predominante.

Para tanto, faz-se mister apresentar o trecho da obra de Sandra Krieger Gonçalves Silva que, com muita acuidade, destaca os aspectos mais relevantes do papel do município dentro dos parâmetros delineados constitucionalmente, permitindo-nos, desta maneira, uma melhor compreensão do que se revela ser o interesse local:

“Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. **É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia.** É no Município que se cuida do meio ambiente; é nele que se removem os detritos industriais e hospitalares e se recolhe o lixo doméstico; é nele que as pessoas transitam de casa para o trabalho nas ruas e avenidas, nos carros, coletivos e variados meios de transporte. É no Município que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão; é nele que os indivíduos nascem e morrem. Para regular tão extenso âmbito de fatores e relações, outorgou a Constituição de 1988, ao legislador local, a competência legislativa sobre a vida da comunidade, voltada às

suas próprias peculiaridades, através da edição de normas dotadas de validade para esse ordenamento local. A expressão haurida do texto constitucional tem, como sobejamente dito e repetido, a limitar seu âmbito de aplicação, a regra constitucional da competência, sem cuja interpretação sistemática destinaria toda análise do tema ao fracasso. Isto porque, no âmbito geral, enquanto a competência federal privativa é numerada pela Constituição de 1988, a estadual é residual e a municipal é expressa, mas não numerada, gravitando em torno do conceito operacional de interesse local". (O município na Constituição Federal de 1988. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.p. 107-108) (grifei)

Portanto, não se pode olvidar da função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão, garantindo-lhe, na medida do possível, por conta da conhecida e sempre presente insuficiência de recursos, a satisfação de todas as suas primeiras necessidades.

Dessa forma, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado. Mas, conforme já afirmado anteriormente, trata-se de uma questão de identificação da preponderância destes interesses notadamente comuns. A partir deste impasse é que se recorre ao texto constitucional para extrair a *mens legis* da distribuição de competência legislativa.<sup>95</sup>

Nesse sentido, entretanto, valendo-se de outros argumentos, de valores comparáveis, transcrevemos o voto do Excelentíssimo Senhor Ministro Celso de Melo, no ACO 1431, julgado em 02/09/2009:

[...] Com efeito, sabemos que essa regra de competência confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação, atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir as controvérsias que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação.

Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira.

Cabe assinalar que o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar a norma de competência inscrita no art. 102, I, "f", da Carta Política, tem proclamado que "o *dispositivo constitucional invocado visa a resguardar o equilíbrio federativo*" (RTJ 81/330-331, Rel. Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE – grifei), advertindo, por isso mesmo, que não é qualquer causa que legitima a invocação do preceito constitucional referido, mas, exclusivamente, aquelas controvérsias de que possam derivar situações caracterizadoras de conflito federativo (RTJ 81/675 – RTJ 95/485 – RTJ 132/109 – RTJ 132/120,

<sup>95</sup> Brasil. Supremo Tribunal Federal. RE 586224, Relator(a): Min. LUIZ FUX, 2015

v.g.).

Esse entendimento jurisprudencial evidencia que a aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, “f”, da Carta Política restringe-se àqueles litígios – como o de que ora se cuida – cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação, em ordem a viabilizar a incidência da norma constitucional que atribui, a esta Suprema Corte, o papel eminente de Tribunal da Federação (AC 1.700-MC/SE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – AC 2.156-REF-MC/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ACO 597-AgR/SC, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ACO 925-REF-MC/RN, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).<sup>96</sup>

Resta ainda consignar que no rol de conflitos a serem apreciados pela nossa Corte Suprema, encontra-se aguardando julgamento Repercussão Geral que versa sobre conflito de competência entre o exercício de poder polícia por ente periférico, *versus*, matéria de competência da União sobre telecomunicações, abaixo citado:

RE 776594 RG / SP - SÃO PAULO  
 REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO  
 Relator(a): Min. LUIZ FUX  
 Julgamento: 06/10/2016  
 Órgão Julgador: Tribunal Pleno - meio eletrônico

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO  
 776.594 SÃO PAULO  
 RELATOR : MIN. LUIZ FUX RECTE.(S) :TIM CELULAR S/A  
 ADV.(A/S) :ERNESTO JOHANNES TROUW E OUTRO(A/S)  
 RECD.(A/S) : DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE TRIBUTAÇÃO  
 DO MUNICÍPIO DE ESTRELA D'OESTE  
 ADV.( A / S ) : JONAS FABRICIO PAGLIUSE  
 RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO E  
 CONSTITUCIONAL. **TAXA DE FISCALIZAÇÃO DE LICENÇA PARA  
 O FUNCIONAMENTO DAS TORRES E ANTENAS DE  
 TRANSMISSÃO E RECEPÇÃO DE DADOS E VOZ. ESTAÇÕES DE  
 RADIO-BASE (ERB'S). PODER DE POLÍCIA E LIMITES DA  
 COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS EM MATÉRIA  
 AFETA ÀS TELECOMUNICAÇÕES. ARTIGOS 22, INCISO IV, E 30,  
 INCISOS I, II, III E VIII, DA CFRB/88. RELEVÂNCIA DO TEMA E  
 TRANSCENDÊNCIA DE INTERESSES. MANIFESTAÇÃO PELA  
 EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL DA QUESTÃO  
 CONSTITUCIONAL. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou  
 constitucional a questão. O Tribunal, por maioria, reconheceu a  
 existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada,  
 vencidos os Ministros Cármen Lúcia, Roberto Barroso e Edson  
 Fachin. Impedido o Ministro Teori Zavascki.<sup>97</sup>**

<sup>96</sup> Brasil. Supremo Tribunal Federal. ACO 1431 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, 2009.

<sup>97</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 776594 RG / SP. Relator(a): Min. LUIZ FUX, 2016.



Assim, diante de todo o estudo e após extensa análise da doutrina pertinente, percebe-se que estas celeumas, os conflitos de competência legislativa, longe estão de encontrar termo.

Ressalte-se, por fim, como já amplamente abordado alhures, que diante da ausência de critérios seguros para a aplicação das regras de competência, o Supremo Tribunal Federal, vem adotando postura conservadora e centralizadora, no que tange à possibilidade de descortinar no federalismo possibilidades, ao invés de apenas limites.

## CONCLUSÃO

Numa análise de todo o contexto apresentado, pode-se retirar algumas premissas. A primeira delas é a de que o federalismo, em si mesmo, pode ser uma fonte de possibilidades aos inúmeros problemas enfrentados pelos entes da federação, entretanto, vem sendo tratado apenas como fonte de limites.

A segunda remete a grande alteração efetivada pela Constituição Federal de 1988, ao inserir o Município como ente da Federação, ampliando a possibilidade da descentralização de competências, em uma clara intenção de democratizar ainda mais as relações federativas.

Importante ainda consignar, que os Municípios embora prestigiados pela Constituição Federal de 1988, ainda não encontraram a plenitude no exercício de suas competências legislativas, dentre outros motivos pela exacerbada concentração de poderes pela União, e pela falta de critérios bem definidos a delimitarem a aplicação das regras de competência.

Também por esse motivo, a competência legislativa suplementar do Município, mal resolvida pela Constituição, padece pelas dificuldades em conjugar, sua legislação com as demais legislações estaduais e federais. O que impossibilita a criação e aplicação de um controle normativo mais eficaz, e se traduz em inúmeros conflitos submetidos à análise e decisão pelo Supremo Tribunal Federal.

Percebeu-se, além disso, que a repartição de competências trata-se de tema nuclear do Federalismo. Mas, sobretudo, em nossa República Federativa, necessita de muitos aperfeiçoamentos.

Em suma, ao terminar a exploração doutrinária, legislativa e jurisprudencial, percebe-se que esse estudo longe de chegar ao fim, frente à constante necessidade de revisão da matéria e solução dos conflitos.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988. 6ª Edição. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013.

AZAMBUJA, Darci. Teoria Geral do Estado. 37ª edição. São Paulo: Editora Globo, 1997.

BRASIL. Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926. Planalto. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 04 abril 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional de 1 de outubro de 1969. Planalto. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)> Acesso em 04 abril 2017.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (De 24 de fevereiro de 1891). Planalto. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)> Acesso em: 04 abril 2017.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de Novembro de 1937) Planalto. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm) Acesso em: 04 abril 2017.

BRASIL. Constituição da Republica Federativa de 1967. Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm) Acesso em 05 abril 2017.

BRASIL. Constituição da Republica Federativa de 1988. Planalto. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 17 março 2017.

Brasil. Supremo Tribunal Federal. ACO 1431 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 02/09/2009, publicado em DJe-169 DIVULG 08/09/2009 PUBLIC 09/09/2009. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000028107&base=baseMonocraticas>> Acesso em 25 abril 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ACO. 2057 DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 21/02/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-048 DIVULG 12-03-2013 PUBLIC 13-03-2013 Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28AC O%24%2ESCLA%2E+E+2057%2ENUME%2E%29+OU+%28ACO%2EACMS %2E+ADJ2+2057%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/a6p52gr>> Acesso 23 abril 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 840731, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 19/12/2016, publicado em DJe-017 DIVULG 31/01/2017 PUBLIC 01/02/2017. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ARE%24%2ESCLA%2E+E+840731%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/nbunthl>> Acesso em 25 abril 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 191363 AgR, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 03/11/1998, DJ 11-12-1998 PP-00006 EMENT VOL-01935-03 PP-00428 Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000029008&base=baseAcordaos>> Acesso 23 abril 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 313060, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 29/11/2005, DJ 24-02-2006 PP-00051 EMENT VOL-02222-03 PP-00538 LEXSTF v. 28, n. 327, 2006, p. 226-230 RT v. 95, n. 851, 2006, p. 128-130. Disponível em:  
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+313060%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+313060%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/byn5ayk>> Acesso 23 abril 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE: 397094 DF, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 29/08/2006, Primeira Turma, Data de Publicação: DJ 27-10-2006 PP-00050 EMENT VOL-02253-04 PP-00750 LEXSTF v. 29, n. 337, 2007, p. 255-261. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%3A+397094%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/kygspu7>> Acesso 23 abril 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 776594 RG / SP. Relator(a): Min. LUIZ FUX, Julgamento: 06/10/2016 Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11888943>> Acesso 25 abril 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Sumula vinculante n. 38. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2838%2ENUME%2E%29%29+E+S%2EFLSV%2E&base=baseSumulasVinculantes>> Acesso 21 abril 2017

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Sumula n. 645. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=645.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>> Acesso: 21 abril 2017

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado Federal Brasileiro à luz da Constituição de 1988. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 86, p. 116-129, jan. 1991. ISSN 2318-8235. Disponível

em: <<http://www.journals.usp.br/rfdusp/article/view/67158>>. Acesso em: 30 mar. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v86i0p116-129>.

FILHO, Juraci Mourão Lopes. Competências Federativas: Na Constituição e nos precedentes do STF. 1ª Edição. Bahia: Editora Jus Podivm, 2012.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 16ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

PIRES, Thiago Magalhães. As competências legislativas na constituição de 1988: Uma releitura de sua interpretação e da solução de seus conflitos à luz do Direito Constitucional contemporâneo. 1ª Edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

REVERBEL, C. E.D. Federalismo 2016. Notas de aula.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. O FEDERALISMO NUMA VISÃO TRIDIMENSIONAL DO DIREITO. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

VELLOSO, Carlos. Estado Federal e Estados Federados na Constituição de 1988 : do equilíbrio federativo. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 187, p. 1-36, fev. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44969/47900>>. Acesso em: 30 Mar. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v187.1992.44969>.